

Décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013

SCI Pascal et autre

(Limite du domaine public maritime naturel)

Le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel le 13 mars 2013 (décision n° 365115 du 13 mars 2013) une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la SCI Pascal et M. Richard P. et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

Le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution dans sa décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013, tout en assortissant cette déclaration de conformité d'une réserve d'interprétation.

I. – Dispositions contestées

A. – Le domaine public maritime naturel

1. La définition du domaine public maritime naturel

Les dispositions contestées figurent dans l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques qui définit le domaine public maritime naturel. Cet article résulte de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques ratifiée par le 18° du paragraphe I de l'article 138 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures. Il dispose :

« *Le domaine public maritime naturel de l'État comprend :*

« *1° Le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer.*

« *Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ;*

« 2° Le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer ;

« 3° Les lais et relais de la mer :

« a) qui faisaient partie du domaine privé de l'État à la date du 1^{er} décembre 1963, sous réserve des droits des tiers ;

« b) Constitués à compter du 1^{er} décembre 1963.

« Pour l'application des a et b ci-dessus dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, la date à retenir est celle du 3 janvier 1986 ;

« 4° La zone bordant le littoral définie à l'article L. 5111-1 dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion ;

« 5° Les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique et qui ont été acquis par l'État.

« Les terrains soustraits artificiellement à l'action du flot demeurent compris dans le domaine public maritime naturel sous réserve des dispositions contraires d'actes de concession translatifs de propriété légalement pris et régulièrement exécutés. »

La délimitation de ce domaine public maritime est donc un exercice difficile, qui dépend à la fois de la prise en considération de caractéristiques géographiques changeantes et de définitions juridiques complexes.

Ainsi, pour établir la limite du sous-sol de la mer appartenant au domaine public maritime, il convient d'établir, d'une part, la limite de la mer territoriale, et, d'autre part, le rivage de la mer.

La mer territoriale est une notion apparue en droit international et définie par la Convention de Genève sur la mer territoriale et la zone contiguë comme une « zone de mer adjacente » aux côtes de l'État. Elle est définie par l'article 1^{er} de la loi n° 71-1060 du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales françaises, selon lequel les eaux territoriales « s'étendent jusqu'à une limite fixée à 12 milles marins à partir des lignes de base », ces lignes de

base étant elles-mêmes définies comme « *la laisse de basse mer¹ ainsi que les lignes de base droites et les lignes de fermeture des baies qui sont déterminées par décret* ».

L'appréciation du rivage de la mer, jusqu'en 1973, reposait pour sa part sur des fondements textuels distincts selon le rivage concerné² :

– pour l'ensemble du littoral atlantique³, de même que pour les départements d'outre-mer⁴, était appliqué l'article 1^{er} du titre VII du livre IV de l'ordonnance royale sur la marine d'août 1681 : « *Sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves* »⁵ ;

– pour le littoral méditerranéen⁶, étaient appliquées les dispositions de droit romain d'après lesquelles appartenait au domaine public maritime tout ce qui était habituellement recouvert par le plus grand flot d'hiver⁷.

Dans une décision d'assemblée du 12 octobre 1973⁸, le Conseil d'État a jugé que les dispositions de l'ordonnance d'août 1681 « *doivent être entendues comme fixant la limite du domaine public maritime, quel que soit le rivage, au point jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations météorologiques* ».

Par cette décision de 1973, d'une part, il était mis un terme à la dualité des règles applicables selon le rivage concerné et, d'autre part, la référence au « grand flot de mars » dans le texte de l'ordonnance royale était interprétée comme une référence à l'amplitude maximale atteinte par la marée. Sont exclues les circonstances météorologiques exceptionnelles, qui sont appréciées par le juge⁹.

¹ La laisse de basse mer correspond à la limite de la mer lors de la marée basse. La laisse de haute mer correspond à la limite de la mer lors de la marée haute. La portion de littoral comprise entre laisse de basse mer et laisse de haute mer est souvent désignée par le terme d'estran.

² Sur cette question, voir Max Querrien, « Le rivage de la mer ou la difficulté d'être légiste », *Études et documents du Conseil d'État*, 1972, pp. 75-87.

³ CE, 1^{er} octobre 1971, *Société nouvelle foncière du cap Ferret*, n° 78313..

⁴ CE, 31 janvier 1968, *Min. d'État chargé des départements et territoires d'outre-mer c. Sieurs Possonneau-Duquesne*. Sous réserve des règles particulières qui s'ajoutent aux règles générales, telles que celle relative à la zone des 50 pas géométriques.

⁵ <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k95955s/f430.image>

⁶ CE, 27 juin 1884, *Ville de Narbonne* ; 26 février 1947, *Raybaud*.

⁷ Le paragraphe 3 du titre I^{er} du livre II des *Institutes* fait référence au plus grand flot d'hiver : *Est autem litus maris quatenus hibernus fluctus maximum excurrit*.

⁸ CE, Ass., 12 octobre 1973 *Sieur Kreitmann*, n° 86682 – 88545 – 89200, Rec. p. 563.

CE, 26 janvier 1994, *Funel*, n° 125746. En l'espèce, le Conseil d'État considère que les conditions météorologiques qui prévalaient lorsque l'expert a procédé de manière contradictoire aux observations « *étaient difficiles, mais non caractéristiques d'une perturbation exceptionnelle* ».

La définition législative du domaine public maritime naturel qui a été codifiée à l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques par l'ordonnance du 21 avril 2006 précitée a pris le soin, pour la définition du rivage constituant la limite de ce domaine public vers la terre, de retenir une formulation inspirée de ce dernier état de la jurisprudence administrative : « *Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles* » (deuxième alinéa du 1° de l'article L. 2111-4).

De la même manière, la mention expresse dans cet article du code général de la propriété des personnes publiques des étangs salés en communication avec la mer a permis de transposer une jurisprudence ancienne de la Cour de cassation¹⁰.

2. L'incorporation dans le domaine public maritime naturel

La délimitation du domaine public maritime naturel, qui a lieu sur la base de sa définition législative, dépend de phénomènes physiques, lesquels sont dans une large mesure naturels (c'est-à-dire indépendants de l'action humaine).

Par dérogation aux règles générales de la domanialité publique, la définition du domaine public maritime naturel permet d'incorporer des biens à ce domaine dès lors que les critères physiques retenus par le législateur sont effectivement respectés. À l'inverse du domaine public artificiel, l'incorporation de propriétés privées dans ce domaine ne résulte pas d'un acte juridique et repose donc sur un régime légal institué à titre gratuit au profit de l'État.

L'article L. 2111-5 du code général de la propriété des personnes publiques, qui prévoit une procédure de délimitation de ce domaine public, ne s'oppose pas à cette incorporation résultant des phénomènes naturels, puisqu'il prévoit une simple constatation : « *Les limites du rivage sont constatées par l'État en fonction des observations opérées sur les lieux à délimiter ou des informations fournies par des procédés scientifiques. / Le projet de délimitation du rivage est soumis à enquête publique. / L'acte administratif portant délimitation du rivage est publié et notifié aux riverains. Les revendications de propriété sur les portions de rivage ainsi délimitées se prescrivent par dix ans à dater de la publication. Le recours contentieux à l'encontre de l'acte de délimitation suspend ce délai. / Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article, notamment les formalités propres à mettre les riverains en mesure de formuler leurs observations, ainsi que la liste des*

¹⁰ Cass. crim., 24 juin 1842, *Marial Fabre*.

procédés scientifiques visés au premier alinéa du présent article. / Ce décret détermine également les conditions dans lesquelles sont fixées la limite transversale de la mer à l'embouchure des cours d'eau et la limite des lais et relais de la mer.»

Les articles R. 2111-5 à R. 2111-14 du même code précisent les procédés de délimitation ainsi que la procédure à suivre.

Même si les propriétaires riverains sont en droit d'exiger de l'autorité administrative qu'elle procède à une délimitation du rivage de la mer¹¹, l'administration est loin de mener une politique systématique de délimitation du rivage de la mer, laquelle se révèle à la fois complexe, coûteuse et d'un intérêt tout relatif¹².

En effet, la délimitation du domaine public maritime naturel ne fait que constater un certain état : l'acte de délimitation a seulement un caractère récognitif et contingent. La délimitation peut donc à tout moment être modifiée par une nouvelle délimitation dans les mêmes conditions. Elle peut également à tout moment faire l'objet d'une appréciation par le juge, compte tenu des éléments de fait.

Les propriétaires riverains du domaine public souhaitant en contester la délimitation doivent en prouver le caractère irrégulier¹³. Dans ce cadre, ils peuvent notamment engager l'action en revendication de propriété, dans un délai de dix ans suivant l'acte de délimitation, conformément à ce que prévoit le troisième alinéa de l'article L. 2111-5. Ils peuvent également former un recours pour excès de pouvoir contre l'acte de délimitation, dans les conditions de droit commun d'un tel recours¹⁴. Ils peuvent enfin former un recours contre une mesure prise en application de l'acte de délimitation à l'occasion duquel la délimitation peut être discutée¹⁵.

Lorsque la délimitation du domaine public maritime naturel est régulière, les propriétaires ne peuvent en principe réclamer une indemnité, même si les conséquences des phénomènes naturels sont une réduction de la superficie de leur propriété au profit du domaine public.

Toutefois, la jurisprudence administrative admet qu'ils puissent réclamer une indemnité pour le préjudice subi lorsque la modification des limites du domaine

¹¹ CE, 6 février 1976, *Secrétaire d'État aux transports c/ SCI Villa Miramar*, n° 95784, AJDA 1976, p. 201.

¹² Sur cette question, voir notamment F. Beignon, « La délimitation du domaine public maritime naturel au droit des propriétés privées : enjeux, difficultés et perspectives », *Annuaire de droit maritime et océanique*, 1999.

¹³ CE, 26 juillet 1991, *Consorts Lecuyer*, n° 98212, Rec. p. 306.

¹⁴ CE, 4 février 2008, *M. Peretti*, n° 292956, Rec. p. 554.

¹⁵ CE, 30 janvier 1980, *Ministre de l'équipement c/ commune de Mortagne-sur-Gironde* Rec. p. 56.

public est la conséquence de travaux effectués par l'administration ou pour son compte, qu'il s'agisse de la démolition d'une digue¹⁶ ou à l'inverse de la construction d'une digue¹⁷. Cette indemnisation s'inscrit donc dans le contentieux classique des dommages de travaux publics.

Il est possible pour des propriétaires riverains de construire, sur leur propriété, des digues destinées à protéger leur propriété contre la progression de la mer. Cette construction est prévue par l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais : « *Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics* ».

La protection préventive contre l'invasion des flots dépend donc de la volonté des propriétaires, et les collectivités publiques ne sont pas tenues d'édifier des ouvrages de protection¹⁸. Les propriétaires riverains peuvent soit agir à titre individuel, soit se regrouper dans des associations syndicales de propriétaires. La responsabilité publique ne peut être engagée que dans l'hypothèse où l'ouvrage de protection réalisé serait un ouvrage public dont l'existence ou le mauvais état d'entretien provoquerait ou aggraverait le dommage subi¹⁹.

La limite du domaine public maritime du côté du rivage a des conséquences sur d'autres dispositions législatives qui la prennent comme référence. Ainsi, le paragraphe III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme prévoit que : « *En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage...* ». Le deuxième alinéa de l'article L. 146-7 du même code interdit la réalisation de nouvelles routes de transit localisées à moins de 2 000 mètres du rivage. Le premier alinéa de l'article L. 160-6 du même code institue « *une servitude destinée à assurer exclusivement le passage des piétons* » sur une bande de trois mètres de largeur pour les propriétés privées riveraines du domaine public maritime.

¹⁶ CE, 18 juin 1976, *Ménard et Dame Pujol*, Rec. pp. 322-323.

¹⁷ CE, 19 novembre 1986, *Ministre de l'équipement c/ Sté foncière Biarritz-Anglet*, RFDA, mai-juin 1987, pp. 472-478.

¹⁸ CE, 17 mai 1946, *Ministre des travaux publics c/ commune de Vieux Boucau*, Rec. p. 135.

¹⁹ CE, 19 octobre 1988, *Ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur et ministre de l'environnement c/ époux Veillard*, Rec. p. 347.

B. – Le contentieux à l’origine de la QPC et les griefs des requérants

La QPC a été posée à l’occasion d’un contentieux relatif à une contravention de grande voirie dressée à l’encontre des requérants qui avaient fait procéder à des enrochements et des dépôts de matériaux au droit d’une parcelle cadastrale voisine de la mer et correspondant à un camping, sur le littoral héraultais. Les requérants avaient conduit de tels travaux confortatifs pour éviter une progression de la mer conduisant à l’extension du domaine public maritime sur les terrains leur appartenant et exploités commercialement.

Dans la QPC initialement transmise au Conseil d’État, les requérants contestaient non seulement le 1^o de l’article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques, qui a fait l’objet d’un renvoi, mais également l’article L. 2111-5 et l’article L. 2132-3 du même code. Le Conseil d’État a considéré que l’article L. 2111-5, relatif à la procédure de délimitation du domaine public maritime naturel après enquête publique ne posait pas une question sérieuse²⁰, non plus que l’article L. 2132-2, relatif aux infractions relatives aux constructions et dépôts ou extractions sur ce domaine.

Les requérants contestaient l’atteinte au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789 qui résulterait de la définition de la limite du domaine public maritime naturel du côté de la terre par le 1^o de l’article L. 2111-4, cette définition étant susceptible de conduire à une expropriation des propriétés riveraines de la plage, dès lors que la ligne de rivage régresse, sans que cette privation soit subordonnée à une indemnisation du propriétaire. Les requérants faisaient valoir que l’indemnisation de la perte de propriété au profit d’une personne publique est une obligation constitutionnelle, dont la méconnaissance ne saurait être justifiée par le fait que le transfert de propriété résulte d’un événement naturel.

Les requérants considéraient également que l’automaticité de l’incorporation au domaine public maritime naturel de propriétés privées résultant des dispositions contestées portait atteinte aux exigences résultant de l’article 16 de la Déclaration de 1789, et notamment aux droits de la défense et au principe du contradictoire.

Ils avançaient par ailleurs que l’absence d’enquête publique permettant d’informer tous les propriétaires riverains méconnaîtrait les exigences de l’article 7 de la Charte de l’environnement.

²⁰ Cf. dans le même sens CE, 2 décembre 2010, *Mme A.*, n° 340555, qui refuse de renvoyer une QPC portant sur le 3^o de l’article L. 2111-4 du CGPPP et CE, 13 juillet 2011, *SNC Defour et Cie*, n° 347529, qui refuse de renvoyer une QPC portant sur le 3^o de l’article L. 2111-4 du CGPPP et l’article L. 2111-5 du même code.

Les requérants ajoutaient qu'en ne prévoyant aucune indemnisation pour une privation de propriété constituant un préjudice anormal et spécial, le législateur porte atteinte au principe de responsabilité résultant de l'article 4 de la Déclaration de 1789²¹.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Le grief tiré de l'atteinte aux articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789

1. La jurisprudence du Conseil constitutionnel

a) La protection constitutionnelle du droit de propriété

La jurisprudence relative au droit de propriété est désormais bien connue. Dans son dernier état, le Conseil constitutionnel juge que « *la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : "La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité" ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* »²².

Il en résulte une distinction entre les mesures qui relèvent de l'article 17 de la Déclaration de 1789, lesquelles doivent être justifiées par une nécessité publique légalement constatée et doivent comporter une juste et préalable indemnité, et celles qui doivent passer le filtre de l'article 2 de la Déclaration de 1789, qui exige la démonstration d'un motif d'intérêt général ainsi que du caractère proportionné de l'atteinte à l'objectif poursuivi.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'expropriation est désormais abondante et manifeste le contrôle sévère qu'applique le Conseil constitutionnel pour vérifier la condition de juste et préalable indemnité²³.

²¹ Ils faisaient enfin valoir que l'absence de mise en œuvre de la procédure d'expropriation prévue par l'article L. 561-1 du code de l'environnement en raison d'un risque de submersion marine lors de l'incorporation dans le domaine public maritime en application du 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques portait atteinte au principe d'égalité devant la loi. Le Conseil n'a pas relevé ce grief, qui n'était pas dirigé contre la disposition contestée.

²² Notamment décisions n°s 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*, cons. 4 ; 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 4 ; 2011-212 QPC du 20 janvier 2012, *Mme Khadija A., épouse M. (Procédure collective : réunion à l'actif des biens du conjoint)*, cons. 3.

²³ Voir récemment : décision n° 2012-226 QPC du 6 avril 2012, *Consorts T. (Conditions de prise de possession d'un bien ayant fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique)*.

Le juge constitutionnel refuse en revanche de voir comme une privation de propriété au sens de l'article 17, imposant une juste et préalable indemnité :

- la cession forcée de mitoyenneté d'un mur²⁴ ;
- l'accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics²⁵ ;
- les modalités de paiement forcé des créances qu'il s'agisse de la saisie immobilière²⁶ ou de l'attribution d'un bien au titre de la prestation compensatoire²⁷ ;
- l'institution d'une servitude de passage et d'aménagement des voies de défense contre les incendies de forêts²⁸ ;
- l'extinction de servitudes non inscrites²⁹ ;
- l'alignement sur la voie publique des terrains³⁰ ;
- la confiscation des marchandises saisies en douanes³¹ ;
- la procédure de dessaisissement de certaines armes et munitions³² ;
- la réunion à l'actif des biens du conjoint³³ ;
- la vente des titres au porteur non inscrits en compte³⁴.

²⁴ Décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*.

²⁵ Décision n° 2011-172 QPC du 23 septembre 2011, *Epoux L. et autres (Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics)*.

²⁶ Décision n° 2011-206 QPC du 16 décembre 2011, *M. Noël C. (Saisie immobilière, montant de la mise à prix)*.

²⁷ Décision n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*.

²⁸ Décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, *M. Pierre T. (Servitude administrative de passage et d'aménagement en matière de lutte contre l'incendie)*.

²⁹ Décision n° 2011-193 QPC du 10 novembre 2011, *Mme Jeannette R, épouse D. (Extinction des servitudes antérieures au 1er janvier 1900 non inscrites au livre foncier)*.

³⁰ Décision n° 2011-201 QPC du 2 décembre 2011, *Consorts D. (Plan d'alignement)*.

³¹ Décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*.

³² Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*.

³³ Décision n° 2011-212 QPC du 20 janvier 2012, *Mme Khadija A., épouse M. (Procédure collective : réunion à l'actif des biens du conjoint)*.

³⁴ Décision n° 2011-215 QPC du 27 janvier 2012, *M. Régis J. (Régime des valeurs mobilières non inscrites en compte)*

Dans de tels cas, le juge constitutionnel s'assure que les atteintes portées au droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

b) Les précédentes décisions en matière de domaine public maritime

En ce qui concerne le domaine public maritime, trois décisions du Conseil constitutionnel méritent par ailleurs d'être rappelées.

La loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française comportait un article 7 dont le troisième alinéa disposait : « *Le domaine public maritime du territoire comprend, à l'exception des emprises affectées à la date de la publication de la présente loi à l'exercice des compétences de l'État et sous réserve des droits des tiers, les rivages de la mer, le sol et le sous-sol des eaux intérieures, dont les rades et les lagons, telles que définies par les conventions internationales ainsi que le sol et le sous-sol des eaux territoriales.* » Le Conseil constitutionnel a expressément contrôlé et déclaré conforme à la Constitution cette disposition : « *Considérant que le troisième alinéa de l'article 7 confère au territoire un domaine public maritime qui comprend, à l'exception des emprises affectées à la date de la publication de la loi à l'exercice des compétences de l'État et sous réserve des droits des tiers, les rivages de la mer, le sol et le sous-sol des eaux intérieures, dont les rades et les lagons ; que cette attribution au territoire de la Polynésie française d'un domaine public maritime ne saurait en aucun cas affecter l'exercice de sa souveraineté par l'État ; que sous cette réserve l'article 7 n'est contraire à aucune disposition constitutionnelle* »³⁵. Toutefois, cette disposition législative organique, qui était relative à la définition d'un domaine public maritime qui n'était pas qualifié de naturel, réservait les droits des tiers et ne comportait aucune définition précise des rivages de la mer.

De la même façon, lors de la réforme du statut de la Polynésie en 2004, le deuxième alinéa de l'article 47 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 a repris une rédaction similaire : « *Le domaine public maritime de la Polynésie française comprend, sous réserve des droits de l'État et des tiers, les rivages de la mer, le sol et le sous-sol des eaux intérieures, en particulier les rades et les lagons, ainsi que le sol et le sous-sol des eaux territoriales.* », laquelle a fait l'objet d'un contrôle par le Conseil constitutionnel : « *Considérant que les articles 46 et 47 de la loi organique, relatifs à la domanialité, n'appellent aucune critique de constitutionnalité* »³⁶.

³⁵ Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 31.

³⁶ Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 63.

Enfin, saisi d'une QPC portant sur de l'article L. 5112-3 du code général de la propriété des personnes publiques relatif à la validation des titres de propriété sur les terrains situés dans la zone dite des cinquante pas géométriques, qui correspond à la bordure littorale des départements d'outre-mer³⁷, le Conseil constitutionnel a considéré que cet article ne portait pas atteinte au droit de propriété. Même si le thème est proche de celui de la présente QPC l'objet de la disposition examinée était autre, puisqu'il portait sur un espace tombé dans le domaine de la Couronne depuis 1674 et pour lequel seul l'État avait été ensuite en mesure d'aliéner des terres.

2. L'application à l'espèce

Le Conseil constitutionnel a pris en compte la particularité des dispositions contestées au regard du droit de propriété.

Si ces dispositions ont notamment pour objet de fixer, sur le rivage de la mer, la limite entre le domaine public et les propriétés privées, pour autant il s'agit d'une limite qui obéit à des critères exclusivement physiques (« les plus hautes mers »). Certes, ces critères en fonction desquels est délimité le domaine public maritime naturel en application du 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques sont susceptibles de conduire à l'incorporation de propriétés privées dans ce domaine public à titre gratuit et sans acte juridique. Pour autant, il ne s'agit pas d'une définition donnant une réelle prise à l'administration sur la progression éventuelle de ce domaine public. Il n'y a pas d'acte de volonté de la puissance publique qui conduit à une privation de propriété.

Le Conseil a donc considéré que les dispositions contestées permettaient de procéder à une définition des espaces pouvant faire l'objet d'une propriété privée, le législateur exerçant ainsi la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux « *du régime de la propriété* ».

Certes, la définition qui est donnée du contenu de la propriété immobilière par l'article 552 du code civil³⁸ pourrait ne pas faire obstacle à une analyse permettant de considérer le sous-sol marin comme une propriété immobilière : on peut y élever des constructions, y faire des fouilles, et même y cultiver des

³⁷ Décision n° 2010-96 QPC du 4 février 2011, *M. Jean-Louis de L. (Zone des 50 pas géométriques)*.

³⁸ Selon cet article, non modifié depuis 1804 : « *La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. / Le propriétaire peut faire au-dessus toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos, sauf les exceptions établies au titre "Des servitudes ou services fonciers". / Il peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines, et des lois et règlements de police.* »

plantes sous-marines ! Toutefois, c'est dans la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour fixer les principes généraux de la propriété privée que le législateur peut empêcher une telle interprétation.

À cet égard, l'article 538 du code civil était à l'origine ainsi rédigé : « *Les chemins, routes et rues à la charge de l'État, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public.* » Ainsi, le législateur de 1804 considérait déjà que les rivages de la mer entraient dans la catégorie générale des choses non susceptibles de propriété privée. En cela, il s'inscrivait dans la lignée de la conception de l'ordonnance de Colbert. Les dispositions contestées ont maintenu ce caractère particulier des rivages de la mer.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que les dispositions contestées ne constituaient ni une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ni une atteinte au droit de propriété contraire à l'article 2 de la Déclaration de 1789 (cons. 6).

B. – Le grief tiré de l'atteinte à l'article 16 de la Déclaration de 1789

En vertu de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Le Conseil constitutionnel déduit de cet article 16 un principe de garantie des droits, qu'il décline notamment en s'assurant que sont garantis le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable ainsi que le principe du contradictoire³⁹.

Le Conseil constitutionnel s'est assuré que les propriétaires riverains de la mer disposaient d'un accès au juge leur permettant d'assurer effectivement la défense de leurs droits en cas de délimitation ou d'évolution de la délimitation du domaine public maritime naturel en application des critères retenus par les dispositions contestées.

Il a ainsi relevé que l'incorporation au domaine public peut être contestée par un propriétaire riverain, soit dans le cadre du contentieux de l'exception d'illégalité (encadré par un délai strict) à l'encontre de l'acte de délimitation, soit à l'occasion de la contestation des actes pris sur le fondement de l'appartenance au domaine public, soit par une action en revendication de propriété ouverte

³⁹ Voir par exemple décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*, cons. 5.

dans un délai de dix ans suivant l'acte de délimitation en application de l'article L. 2111-5 du code général de la propriété des personnes publiques (cons. 7).

Il a également relevé que le propriétaire riverain dont tout ou partie de la propriété a été incorporé au domaine public maritime naturel peut prétendre à une indemnisation lorsqu'il justifie que l'absence d'entretien ou la destruction d'ouvrages de protection construits par la puissance publique ou la construction de tels ouvrages est à l'origine de cette incorporation.

Il a enfin relevé que, pour prévenir un risque d'incorporation de leur propriété au domaine public, les riverains disposent, en vertu de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, de la faculté de construire des digues à la mer. Si les propriétaires sont suffisamment prévoyants, ils peuvent demander en temps et heure à engager de tels travaux préventifs, qui les prémunissent contre une progression ultérieure du rivage qui les déposséderait. Comme l'a jugé la cour administrative d'appel de Nancy, « *les dispositions ne s'opposent pas à ce que les propriétaires riverains fassent obstacle à de nouveaux empiètements de la mer en construisant des ouvrages protecteurs, dès lors que ceux-ci sont édifiés sur des terrains qui n'ont pas déjà été recouverts par les plus hauts flots* »⁴⁰. En revanche, comme l'a récemment rappelé la cour administrative d'appel de Marseille, « *les dispositions de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, qui mettent à la charge des propriétés protégées les dépenses consenties pour la construction de digues à la mer, dont la nécessité aura été constatée par le Gouvernement, n'ont ni pour objet ni pour effet d'autoriser [les requérants] à réaliser les ouvrages en litige sur le domaine public maritime* »⁴¹.

Cependant, la faculté de construire des digues, prévue par l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, apporte une garantie problématique. La protection préventive contre l'invasion des flots susceptible d'être mise en œuvre par le propriétaire est en effet remise en cause dès lors que la mer atteint cette protection et l'incorpore au domaine public. La partie de sa propriété sur laquelle a été érigée la digue une fois envahie par les flots, cette digue devient un ouvrage implanté sur le domaine public et dont l'autorité administrative est fondée à demander la destruction aux frais de l'ancien propriétaire, le contraignant ainsi à affaiblir la protection de l'autre partie de sa propriété.

Le Conseil constitutionnel a considéré que la garantie des droits du propriétaire riverain ne serait pas assurée s'il était forcé de la détruire à ses frais en raison de l'évolution des limites du domaine public maritime naturel résultant de

⁴⁰ CAA Nancy, décision *Société d'exploitation des dunes frontières*, *Droit administratif* 1992, n° 329.

⁴¹ CAA Marseille, décisions du 26 juin 2012 n°s 10MA04203, 10MA04204 et 10MA04206.

l'application des dispositions du 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

Le Conseil constitutionnel a donc formulé une réserve d'interprétation permettant de garantir aux propriétaires que, s'ils ont été autorisés à élever une protection sur leur propriété, l'incorporation de cette propriété au domaine public maritime naturel ne saurait conduire à ce que puisse être obtenue une destruction à leurs frais de cette protection (cons. 8). Cela ne signifie donc pas que la digue demeurerait propriété de la personne qui l'a construite. Cela ne signifie pas non plus que la personne publique ne pourrait pas faire le choix de détruire elle-même cette digue incorporée au domaine public maritime, cette destruction conduisant alors à l'application des règles d'indemnisation des propriétaires riverains dans les conditions précitées.

Sous cette réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a considéré que le 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques était conforme aux exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

C. – Le grief tiré de l'atteinte à l'article 7 de la Charte de l'environnement

Le droit à l'information et à la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement, qui résulte de l'article 7 de la Charte de l'environnement, est bien considéré comme un droit ou une liberté garanti par la Constitution, invocable en QPC.

Pour autant, le Conseil constitutionnel refuse de considérer par exemple qu'ont une incidence sur l'environnement les décisions relatives aux emplacements de bâches comportant de la publicité et à l'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires⁴².

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 24 mai 2013 commentée, a considéré que les délimitations du domaine public maritime naturel qui résultent des dispositions contestées ne constituent pas des décisions ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, et a donc écarté le grief comme inopérant.

Le Conseil constitutionnel a enfin écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de responsabilité qui résulte de l'article 4 de la Déclaration de 1789 et considéré qu'aucun autre droit ou liberté garanti par la Constitution n'était méconnu. Il a donc déclaré le 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la

⁴² Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre (Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité)*, cons. 21.

propriété des personnes publiques conforme à la Constitution, sous la réserve susmentionnée.